Nations Unies S/2007/168



Conseil de sécurité

Distr. générale
26 mars 2007
Français
Original : anglais

Lettre datée du 26 mars 2007, adressée par le Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité

Comme suite à la déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 24 octobre 2005 (S/PRST/2005/51), par laquelle le Conseil m'a prié de le tenir régulièrement informé de l'avancement du processus de détermination du statut futur du Kosovo, et tel que prévu dans la résolution 1244 (1999), j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le texte du rapport de mon Envoyé spécial sur le statut futur du Kosovo et, en additif, la proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo (S/2007/168/Add.1) établis par mon Envoyé spécial pour le Kosovo, Martti Ahtisaari.

Compte dûment tenu de l'évolution du processus devant permettre de déterminer le statut futur du Kosovo, je souscris pleinement aux recommandations formulées par mon Envoyé spécial dans son rapport sur le statut futur du Kosovo et à la proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo.

Je vous serais obligé de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et les documents qui y sont joints à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) **Ban** Ki-moon

07-27224 (F) 230307 230307

Rapport de l'Envoyé spécial du Secrétaire général sur le statut futur du Kosovo

Recommandation : Le Kosovo devrait accéder à un statut d'indépendance sous la supervision de la communauté internationale

1. En novembre 2005, le Secrétaire général m'a nommé comme son envoyé spécial pour la détermination du statut futur du Kosovo. Aux termes de mon mandat, ce processus devait aboutir à un règlement politique qui déciderait du statut futur du Kosovo. À cette fin, j'ai tenu au cours de l'année écoulée d'intenses négociations avec les dirigeants de la Serbie et du Kosovo. Mes collaborateurs et moi-même n'avons épargné aucun effort pour parvenir à un résultat qui soit acceptable aux deux parties. Mais après plus d'un an de pourparlers directs, de négociations bilatérales et de consultations d'experts, il m'est devenu évident que les parties ne sont pas en mesure de s'entendre sur le statut futur du Kosovo.

2. Tout au long du processus, les deux parties ont réaffirmé à de nombreuses occasions leurs positions catégoriques, diamétralement opposées, Belgrade exigeant que l'autonomie du Kosovo s'exerce à l'intérieur de la Serbie tandis que Pristina n'accepte rien de moins que l'indépendance. Même s'agissant de questions d'intérêt pratique telles que la décentralisation, les droits des communautés, la protection du patrimoine culturel et religieux, et en matière économique, il subsiste des divergences de principe – touchant presque toujours la question du statut – et seuls de modestes progrès ont pu être accomplis.

3. Mon mandat me charge expressément de déterminer le rythme et la durée du processus de détermination du statut futur du Kosovo en concertation avec le Secrétaire général et en tenant compte de la coopération des parties et de la situation sur le terrain. J'ai la ferme conviction que toutes les possibilités de parvenir à une issue négociée du commun accord des parties ont été épuisées. La poursuite des pourparlers, sous quelque forme que ce soit, ne saurait permettre de sortir de cette impasse.

4. Il est cependant urgent de résoudre cette question fondamentale. Près de huit années s'étant écoulées depuis que le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1244 (1999), le Kosovo ne saurait rester dans son actuel état d'indétermination. L'incertitude quant à son statut futur est devenue un obstacle majeur à son évolution démocratique, à l'avènement du principe de responsabilité, à son relèvement économique et à la réconciliation interethnique. Cette incertitude qui ne fait que prolonger le marasme éloignant les communautés les unes des autres, est un ferment d'agitation sociale et économique. Prétendre le contraire, sinon refuser ou différer le règlement du statut du Kosovo, c'est risquer de remettre en cause non seulement sa propre stabilité mais aussi la paix et la stabilité de la région tout entière.

5. Le moment est venu de régler le statut du Kosovo. Ayant interrogé attentivement l'histoire récente du Kosovo et ses réalités présentes et tenu des négociations avec les parties, je suis parvenu à la conclusion que la seule option viable pour le Kosovo est l'indépendance, en un premier temps sous la supervision de la communauté internationale. Ma proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, qui trace les structures de cette supervision internationale, jette les bases d'un futur Kosovo indépendant viable, durable et stable, où toutes les communautés et leurs membres pourraient vivre dans la paix et la dignité.

La réincorporation à la Serbie n'est pas une option viable

6. Un passé fait d'inimitié et de défiance empoisonne de longue date les rapports entre Albanais et Serbes du Kosovo. Ces difficultés ont encore été avivées dans les années 90 par les actes du régime Milosević. Après des années de résistance pacifique aux politiques d'oppression de Milosević – révocation de l'autonomie du Kosovo, discrimination systématique contre la population albanaise largement majoritaire au Kosovo et son éviction de fait de la vie publique –, les Albanais du Kosovo finirent par recourir à la résistance armée. Belgrade répliqua par une répression accrue et brutale qui provoqua de tragiques pertes en vies humaines dans la population civile ainsi que le déplacement et l'expulsion massive d'Albanais du Kosovo. La dégradation spectaculaire de la situation sur le terrain suscita l'intervention de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et, enfin, l'adoption de la résolution 1244 (1999) le 10 juin 1999.

7. Depuis huit ans, le Kosovo et la Serbie sont administrés comme deux entités totalement à part. Par suite de la création de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) par la résolution 1244 (1999), qui a assumé tous les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans tout le Kosovo, il est de fait que la Serbie n'exerce plus aucune fonction gouvernementale au Kosovo. Cet état de fait indéniable est irréversible. La restauration du pouvoir serbe au Kosovo serait inacceptable pour l'écrasante majorité de sa population. Belgrade ne pourrait rétablir son pouvoir sans provoquer une violente opposition. L'autonomie du Kosovo à l'intérieur des frontières de la Serbie – aussi théorique soit-elle – est tout simplement intenable.

L'administration internationale ne peut être maintenue

8. La MINUK a beaucoup accompli au Kosovo, mais celui-ci ne saurait rester indéfiniment sous administration internationale. Les institutions qui ont été établies et se sont développées sous l'autorité de la MINUK ont assumé une responsabilité croissante dans la gestion des affaires du Kosovo. C'est ainsi que s'est mis en mouvement une dynamique politique qui est venue conforter la population du Kosovo dans ses légitimes aspirations politiques à assumer la responsabilité et la conduite de ses propres affaires. Ces aspirations ne peuvent se réaliser dans le cadre d'une administration internationale continue.

9. En outre, si la MINUK a favorisé l'essor des institutions autonomes locales, elle n'a pu créer une économie viable. Du fait de l'incertitude entourant son statut politique, le Kosovo n'a pu accéder aux institutions financières internationales ni s'intégrer pleinement à l'économie régionale ou mobiliser les capitaux étrangers dont il a besoin pour se doter d'une infrastructure de base et résorber la pauvreté et le chômage généralisés. À la différence de nombre de ses voisins de l'ouest des Balkans, le Kosovo ne peut non plus participer utilement à un véritable processus d'adhésion à l'Union européenne – puissant moteur de réforme et de développement économique dans la région et moyen le plus efficace de poursuivre l'entreprise cruciale d'application des normes. En bref, la faiblesse de l'économie du Kosovo est une cause d'instabilité sociale et politique et le relèvement ne peut s'opérer dans le statu quo de l'administration internationale. L'essor économique du Kosovo exige une clarté et une stabilité que seule l'indépendance peut apporter.

L'indépendance sous supervision internationale est la seule option viable

10. L'indépendance est la seule option qui permettrait d'assurer la stabilité politique et la viabilité économique du Kosovo. Ce n'est que dans un Kosovo indépendant que les institutions démocratiques seront pleinement comptables de leurs actes, chose cruciale pour garantir le respect de l'état de droit et la protection effective des minorités. Si l'ambiguïté politique devait persister, la paix et la stabilité du Kosovo et de la région s'en trouveraient menacées. L'indépendance est la meilleure garantie contre cette menace. C'est aussi elle qui offre les meilleures chances de voir s'instaurer un partenariat durable entre le Kosovo et la Serbie.

11. Si l'indépendance est la seule option réaliste pour le Kosovo, celui-ci ne possède encore que des moyens modestes pour relever à lui seul les défis que sont la protection des minorités, la démocratisation, le relèvement de l'économie et la réconciliation sociale. Ses institutions politiques et juridiques doivent se développer plus avant, à la faveur de l'aide et sous supervision internationales, évolution importante surtout pour améliorer la protection des populations les plus vulnérables du Kosovo et leur participation à la vie publique.

12. Les communautés minoritaires du Kosovo – en particulier les Serbes du Kosovo – continuent de connaître des conditions de vie difficiles. Les actes de violence commis contre elles pendant l'été de 1999 et en mars 2004 ont laissé de profondes traces. Les dirigeants du Kosovo ont certes redoublé d'efforts dans le sens du rapprochement avec les Serbes du Kosovo et d'une meilleure application des normes, mais il leur faudra s'armer d'une volonté encore plus résolue pour protéger les droits des communautés minoritaires. De leur côté, les Serbes du Kosovo doivent participer activement aux institutions du Kosovo. Ils doivent sortir de leur logique fondamentale de non-coopération; ce n'est qu'en mettant fin à leur boycottage des institutions du Kosovo qu'ils pourront protéger véritablement leurs droits et leurs intérêts.

13. Je propose donc que l'indépendance du Kosovo et les obligations résultant de ma proposition de Règlement s'exercent en un premier temps sous la supervision et avec l'appui d'une présence civile et militaire internationale. La supervision internationale serait dotée de pouvoirs importants mais précisément ciblés dans des domaines critiques tels que les droits des communautés, la décentralisation, la protection de l'Église orthodoxe serbe et l'état de droit. Ces pouvoirs seraient exercés pour corriger tous actes contraires au texte et à l'esprit des dispositions de la proposition de Règlement. Consciente des faiblesses actuelles du Kosovo, l'intense solidarité de la communauté internationale devrait s'étendre également au renforcement des capacités institutionnelles. Dans mon idée, cette supervision internationale ne prendrait fin que lorsque le Kosovo aurait mis en œuvre les mesures prévues dans la proposition de Règlement.

14. Nonobstant cette forte participation internationale, ce sont les autorités du Kosovo qui sont comptables et responsables en dernier ressort de la mise en œuvre de la proposition de Règlement. Elles ne réussiront dans cette entreprise que grâce à l'adhésion et à la participation active de toutes les communautés, en particulier celle des Serbes du Kosovo.

Conclusion

15. Le Kosovo est un cas inédit qui appelle une solution inédite. Cette solution ne constitue pas un précédent pour d'autres conflits non réglés. En adoptant à

l'unanimité la résolution 1244 (1999), le Conseil de sécurité répondait aux interventions de Milosević au Kosovo en retirant la gouvernance de celui-ci à la Serbie, en plaçant le Kosovo sous administration temporaire de l'Organisation des Nations Unies et en instituant un processus politique visant à déterminer son statut futur. Ensemble, ces facteurs font la singularité du cas du Kosovo.

16. Pendant plus d'un an, j'ai conduit le processus politique envisagé par la résolution 1244 (1999) et exploré tous les moyens possibles de parvenir à un règlement négocié. Cet objectif s'est révélé impossible à atteindre, les positions des parties étant inconciliables. Mais après presque huit années d'administration par l'ONU, il est devenu plus qu'urgent de régler la question du statut du Kosovo. En recommandant l'indépendance sous supervision internationale au départ, j'ai retenu le passé récent du Kosovo, les réalités du Kosovo d'aujourd'hui et l'impératif de stabilité politique et économique du Kosovo. Ma proposition de Règlement, sur laquelle se fondera cette indépendance, s'inspire des positions exposées par les parties pendant les négociations et opère, sur de nombreux points, un compromis au service d'une solution durable. J'exhorte le Conseil de sécurité à approuver cette proposition. En mettant ainsi le point final au dernier épisode de la dissolution de l'ancienne Yougoslavie, nous permettrons à la région d'entamer un nouveau chapitre de son histoire, fondé sur la paix, la stabilité et la prospérité pour tous.

Annexe

Principales dispositions de la Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo

I. Principes généraux

1. La Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo a pour but d'arrêter les dispositions nécessaires à un futur Kosovo viable, durable et stable. Elle décrit dans le détail un certain nombre de mesures qui permettront de pourvoir à la promotion et à la sauvegarde des droits des communautés et de leurs membres, à la décentralisation effective de l'administration et à la préservation et la protection du patrimoine culturel et religieux du Kosovo. De surcroît, le Règlement prescrit un certain nombre de dispositions en matière constitutionnelle, économique et sécuritaire qui tendent toutes à favoriser l'avènement d'un Kosovo multiethnique, démocratique et prospère. Autre élément important, le Règlement prévoit la création d'une présence internationale civile et militaire au Kosovo qui aura pour mandat de surveiller son application et d'aider les organes compétents du Kosovo à maintenir la paix et la stabilité sur tout le territoire. Les dispositions du Règlement l'emporteront sur toutes les autres dispositions légales du Kosovo.

II. Dispositions du Règlement

2. **Gouvernance du Kosovo**. Le Règlement dessine le cadre général dans lequel s'inscrira la gouvernance future du Kosovo. Le Kosovo sera une société multiethnique qui s'administrera démocratiquement et dans le strict respect du principe de la primauté du droit et des normes internationales les plus élevées en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. Il se donnera une constitution qui consacrera ces principes. Sans aller jusqu'à prescrire une constitution complète, le Règlement définit un certain nombre d'éléments fondamentaux qui devront y trouver place. Le Kosovo aura le droit de négocier et de conclure des accords internationaux, et celui de demander à devenir membre d'organisations internationales.

3. **Droits des communautés**. En ce qui concerne la promotion et la sauvegarde des droits des communautés, le Règlement retient un certain nombre d'éléments cruciaux à protéger, comme la culture, la langue, l'éducation et les symboles. L'albanais et le serbe seront les deux langues officielles du Kosovo, tandis que les langues des autres communautés – comme le turc, le bosnien et le rom – auront le statut de langue d'usage officiel. Pour garantir une représentation adéquate des communautés dans la vie publique, le Règlement prévoit expressément les modalités de leur représentation dans les principales institutions. Les communautés non majoritaires du Kosovo continueront de jouir d'une garantie de représentation à l'Assemblée du Kosovo. Pour protéger leur droit de participer à l'élaboration des lois, le Règlement prévoit aussi que les grandes lois présentant un intérêt particulier pour les communautés ne pourront être adoptées qu'avec la majorité des voix de leurs représentants à l'Assemblée du Kosovo présents et votants.

4. **Décentralisation**. Les vastes mesures de décentralisation prévues tendent à favoriser la bonne gouvernance, la transparence, l'efficacité et l'efficience des services publics. La proposition accorde une attention particulière aux besoins et

aux préoccupations de la communauté serbe du Kosovo, qui pourra exercer un degré élevé de contrôle sur ses propres affaires. Parmi les principaux éléments de cette décentralisation, on retiendra : l'élargissement des compétences municipales des municipalités à majorité serbe du Kosovo (dans les soins de santé secondaires et l'enseignement supérieur, par exemple); le renforcement de l'autonomie des municipalités en matière financière, qui pourront notamment recevoir, en toute transparence, des financements provenant de Serbie; plusieurs dispositions relatives à la création d'associations de municipalités et à la coopération à travers la frontière avec les institutions de Serbie; et la création de six municipalités à majorité serbe du Kosovo qui sont soit entièrement nouvelles, soit considérablement élargies.

5. **Système judiciaire**. Le Règlement comprend des dispositions expresses destinées à garantir que le système judiciaire sera intégré, indépendant, professionnel et impartial. Il met en place les dispositifs voulus pour ouvrir le système judiciaire à toutes les communautés et pour que dans sa composition la magistrature (debout et assise) incarne le caractère multiethnique du Kosovo. De plus, le Règlement tient pour essentiel, et garantit, l'accès de tous les habitants du Kosovo à la justice.

6. **Protection et promotion du patrimoine religieux et culturel**. Le Règlement s'efforce de garantir l'existence et le fonctionnement sans entraves et sans heurts de l'Église orthodoxe serbe du Kosovo. L'Église et son organisation interne seront reconnues expressément par les autorités du Kosovo, ses biens seront inviolables et elle se verra accorder des privilèges fiscaux et douaniers. Il sera délimité des zones protégées autour de plus de 40 sites religieux et culturels importants. Sans préjudice du droit de propriété des biens immeubles situés à l'intérieur de ces zones, les activités qui s'y déroulent seront soumises à des restrictions particulières destinées à garantir l'existence et le fonctionnement dans la tranquillité des grands sites religieux et culturels. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) contribuera à la sécurité physique de certains de ces lieux jusqu'à ce que la présence militaire internationale décide que les conditions sont réunies pour que la Force de police du Kosovo puisse assumer la responsabilité de leur protection.

7. **Retour des réfugiés et déplacés et protection de leurs biens**. Tous les réfugiés et personnes déplacées du Kosovo pourront exercer leur droit de retour et rentrer en possession de leurs biens meubles et immeubles. Le Règlement réaffirme le principe que les personnes déplacées pourront retourner à l'endroit de leur choix au Kosovo et non pas seulement à leur lieu d'origine. Il invite aussi le Kosovo et la Serbie à coopérer sans réserve entre eux et avec le Comité international de la Croix-Rouge pour déterminer le sort des personnes disparues.

8. **Économie**. Le Règlement comprend des dispositions expresses visant à faciliter et encourager le développement économique durable du Kosovo. Il prescrit des procédures transparentes pour le règlement des conflits de propriété et la poursuite du programme de privatisations avec, dans l'un et l'autre cas, une substantielle participation internationale. Il définit également les moyens de déterminer la part de la dette extérieure de la Serbie devant être assumée par le Kosovo et de régler la question de la restitution des biens.

9. **Sécurité**. Le Règlement, qui prévoit un secteur de la sécurité professionnel, multiethnique et démocratique et encourage les autorités locales à participer activement à son développement, maintient cependant le degré de contrôle international nécessaire pour le succès de cette délicate entreprise. La Force de police du Kosovo aura une hiérarchie unifiée sur l'ensemble du territoire, mais au

niveau local les agents de police devront refléter la composition ethnique de la municipalité où ils exercent leurs fonctions. Dans les municipalités à majorité serbe du Kosovo, l'assemblée municipale jouira de prérogatives élargies dans la nomination des commissaires de police. Il sera créé une nouvelle Force de sécurité du Kosovo, professionnelle et multiethnique, dans les 12 mois suivant la période de transition de 120 jours prévue par le Règlement. Elle aura un effectif maximum de 2 500 membres d'active et de 800 réservistes. Le Règlement stipule que le Corps de protection du Kosovo actuel sera dissous dans un délai d'un an suivant la fin de la période de transition.

10. **Présence internationale future.** La responsabilité générale de l'application du Règlement incombe au Kosovo. Aux fins de garantir et soutenir cette application, le Règlement définit le rôle et les prérogatives des futures présences internationales civile et militaire.

11. **Représentant civil international.** Le Représentant civil international, également Représentant spécial de l'Union européenne, qui sera nommé par un Groupe de pilotage international, sera l'organe suprême de contrôle de l'application du Règlement. Il n'exercera directement aucun rôle dans l'administration du Kosovo mais sera investi de substantiels pouvoirs de rectification pour faciliter l'application du Règlement. Il aura notamment compétence pour abroger des décisions ou des lois adoptées par les autorités du Kosovo et pour sanctionner et révoquer les agents publics dont il aura jugé la conduite incompatible avec le Règlement. Le mandat du Représentant civil international se poursuivra jusqu'à ce que le Groupe de pilotage international établisse que le Kosovo a appliqué les dispositions du Règlement.

12. **Mission de la Politique européenne de sécurité et de défense (Mission PESD).** La Mission PESD exercera des fonctions d'encadrement, de surveillance et de conseil dans tous les domaines qui concernent la primauté du droit au Kosovo. Elle aura le droit d'engager en toute indépendance des poursuites judiciaires dans des domaines particulièrement sensibles comme la criminalité organisée, les infractions à caractère ethnique, la criminalité financière et les crimes de guerre. Elle disposera en outre de pouvoirs d'exécution limités dans des domaines comme le contrôle des frontières et le maintien de l'ordre.

13. **Présence militaire internationale.** La Présence militaire internationale sera une mission militaire conduite par l'OTAN. Elle poursuivra, en conjonction avec le Représentant civil international et en soutien aux institutions du Kosovo, l'action actuellement menée par la Force de paix au Kosovo pour maintenir l'ordre et la sécurité sur tout le territoire, jusqu'à ce que les institutions du Kosovo soient capables d'assumer elles-mêmes tout l'éventail des responsabilités en matière de sécurité.

14. **Mission au Kosovo de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.** L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, qui a une large présence sur le terrain au Kosovo, est invitée à concourir aux activités de suivi nécessaires pour accompagner la mise en œuvre du Règlement.

III. Application

15. Une période de transition de 120 jours pendant laquelle la MINUK continuera de s'acquitter de son mandat actuel s'ouvrira à la date d'entrée en vigueur du Règlement.

16. Pendant la période de transition, l'Assemblée du Kosovo, en consultation avec le Représentant civil international, approuvera une nouvelle constitution et les textes nécessaires à l'application du Règlement et à la création des nouvelles institutions du Kosovo qui y sont prévues. Cette constitution et ces textes prendront effet immédiatement à la fin de la période de transition.

17. À la fin de la période de transition, le mandat de la MINUK expirera et tous les pouvoirs législatifs et exécutifs qui lui ont été confiés seront transférés en bloc aux autorités du Kosovo, conformément au Règlement.

18. Enfin, des élections générales et locales se tiendront dans un délai de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur du Règlement.